

Mémoire

Mémoire de l'Institut canadien des actuaires
présenté au ministère fédéral des Finances
Commentaires sur le document de
consultation

*Renforcer le cadre législatif et
réglementaire des régimes de retraite à
prestations déterminées agréés aux
termes de la Loi de 1985 sur les normes de
prestation de pension*

Commission de liaison en matière de régimes de
retraite et de sécurité sociale

Septembre 2005

Document 205063

This document is available in English

© 2005 Institut canadien des actuaires

**Mémoire de l'Institut canadien des actuaires
Présenté au
Ministère fédéral des Finances**

Commentaires sur le document de consultation

***Renforcer le cadre législatif et réglementaire des régimes de retraite à prestations déterminées
agréés aux termes de la Loi de 1985 sur les normes de prestation de pension***

Sommaire

L'Institut canadien des actuaires (ICA) est vivement intéressé par les questions relatives aux régimes de retraite à prestations déterminées, en particulier au financement de ceux-ci.

Trois observations fondamentales sous-tendent notre mémoire.

1. Notre système de régime de retraite doit être modifié afin de favoriser une participation accrue aux régimes de retraite.
2. Le traitement asymétrique des déficits et des excédents d'actif n'incite pas à la prudence au chapitre du financement des régimes de retraite. Il exerce donc un effet nuisible sur la sécurité des prestations. Tant que durera l'asymétrie du traitement des déficits et des excédents d'actif, il pourrait être difficile possible d'inciter les employeurs à la fois à conserver et à mieux financer leurs régimes de retraite. Nous sommes persuadés qu'il est possible d'adopter des changements législatifs pertinents qui permettront d'atténuer ces problèmes et, par conséquent, satisferont davantage les intérêts à long terme de tous les intervenants.
3. Il serait préférable de mieux coordonner l'élaboration des normes de pension entre les diverses autorités canadiennes de réglementation.

Les observations suivantes portent sur les questions précises soulevées dans le document de consultation.

- Dans le mécanisme de règlement des différends entourant la distribution de l'excédent d'actif, nous sommes d'accord avec l'idée que les critères de consentement soient appliqués à l'ensemble des bénéficiaires des régimes collectivement et non séparément pour chaque catégorie de bénéficiaires. En outre, le gouvernement pourrait envisager de modifier l'exigence visant à maintenir une réserve pour éventualités correspondant à 25 % du passif de solvabilité pour les retraits de l'excédent d'actif pendant que le régime est en continuité.
- Nous appuyons le concept de l'élimination des terminaisons partielles de régimes.
- Nous appuyons le recours aux instruments financiers pour garantir les paiements d'amortissement des déficits de solvabilité. Nous suggérons également d'envisager d'autres mécanismes en vertu desquels les promoteurs de régimes pourraient verser des cotisations supplémentaires sans les potentiels effets négatifs du traitement asymétrique des déficits et des excédents d'actif.
- À notre avis, la période d'amortissement actuelle d'un déficit de solvabilité, qui est de cinq ans, est adéquate. Nous serions toutefois d'accord avec l'idée de prolonger, à titre de mesure provisoire, cette période à 10 ans pour tous les promoteurs de régimes, sous réserve de conditions et de règles raisonnables.

- Nous appuyons l'idée d'une communication accrue aux participants à condition qu'elle soit utile et rentable.
- Nous remettons en question la disposition proposée d'annulation des amendements en fonction d'un seuil prescrit de solvabilité, car il se pourrait que cette mesure limite indûment la croissance et l'amélioration des rentes pour la plupart des régimes. À notre avis, il existe des solutions de rechange qui permettraient de mieux équilibrer le besoin d'une plus grande sécurité des prestations, d'une part, et celui de réduire au minimum les facteurs financiers décourageant les promoteurs d'améliorer les régimes de retraite.
- Nous appuyons la proposition visant à exiger le financement intégral à la cessation du régime. Cependant, il faudrait simultanément régler à la satisfaction de tous les intervenants les questions relatives à la propriété de l'excédent d'actif et au traitement asymétrique des déficits et des excédents d'actif.
- Nous croyons qu'une solution législative à l'égard de la question de la propriété de l'excédent d'actif et l'adoption d'un financement minimal raisonnable de solvabilité seraient des solutions préférables à un fonds de garantie des prestations de retraite afin d'améliorer la sécurité des prestations et garantir la viabilité à long terme des régimes à prestations déterminées.
- L'ICA révisera sa norme de pratique à l'égard des rapports sur le financement des régimes de retraite.

Nous encourageons les organismes de réglementation des régimes de retraite et les gouvernements canadiens à collaborer pour élaborer de nouvelles normes de pension améliorées en tenant compte de la nécessité d'une participation accrue aux régimes de retraite, des risques assumés par les divers intervenants et des préoccupations des participants à l'égard d'une plus grande sécurité. L'ICA serait heureux de participer aux discussions au sujet de ces aspects essentiels.

Introduction

L'Institut canadien des actuaires (ICA) est heureux de soumettre ses observations à l'égard du document de consultation intitulé *Renforcer le cadre législatif et réglementaire des régimes de retraite à prestations déterminées agréés aux termes de la Loi de 1985 sur les normes de prestation de pension* (le document de consultation). Le présent mémoire a été préparé par la Commission de liaison en matière de régimes de retraite et de sécurité sociale de l'ICA en collaboration avec la Commission des rapports financiers des régimes de retraite (CRFRR) de l'ICA, et approuvé par la Direction des normes de pratique de l'ICA.

L'ICA est l'organisme national de la profession actuarielle au Canada et est voué au service de la population par la prestation de services et de conseils actuariels de la plus haute qualité. À cette fin, l'ICA favorise l'avancement de la science actuarielle et parraine des programmes de formation et de qualification des membres actuels et futurs. Il dirige des programmes afin de veiller à ce que les services actuariels fournis par ses membres répondent aux normes professionnelles reconnues.

L'ICA compte plus de 3 700 membres dans l'ensemble du Canada. Environ la moitié d'entre eux œuvrent dans le secteur des régimes de retraite en participant à la conception, à l'administration et au financement des régimes, de concert avec les promoteurs et les administrateurs de régimes, les syndicats et les fiduciaires afin de concevoir, de financer et d'administrer leurs régimes. Les

actuaire ont joué un rôle important au chapitre de la création de régimes de retraite et de programmes gouvernementaux de sécurité du revenu, et du financement en vue d'assurer la viabilité des régimes et des programmes.

L'ICA vise notamment à aider le législateur à élaborer des lois en matière de régimes de retraite qui répondent efficacement aux besoins de toutes les parties. Par le biais des relations qu'il entretient avec les hauts responsables des gouvernements et conscient de sa responsabilité envers le public, l'ICA met tout en œuvre pour que se produise une intervention législative propice à la gestion efficace et efficiente des régimes de retraite, d'une part, et respectueuse des intérêts de toutes les parties en cause dans ces régimes, d'autre part.

L'ICA est très actif au chapitre des régimes de retraite.

- À partir des travaux des groupes de travail antérieurs, l'ICA a publié en mars 2005 l'*Énoncé de principes sur la révision des normes de pratique actuarielles pour les rapports sur le provisionnement des régimes de retraite*. Cet énoncé de principes précise l'information que, de l'avis de la CRFRR, le rapport de l'actuaire sur le financement des régimes de retraite devrait transmettre aux publics de l'ICA et, par conséquent, quelle devrait être la norme de pratique actuarielle reconnue à cet égard. Cet énoncé de principes propose d'importants changements au chapitre des rapports actuariels sur le financement des régimes de retraite.
- En avril 2005, le Groupe de travail sur le rôle de l'actuaire des régimes de retraite a diffusé le *Rapport sur le rôle de l'actuaire des régimes de retraite et sur les défis à l'intégrité professionnelle*. Ce rapport pour fins de discussion précise les rôles de l'actuaire des régimes de retraite, explique les défis qui se posent à l'égard de son intégrité professionnelle lorsqu'il assume ces rôles, et renferme des recommandations visant à protéger les intérêts des divers publics de l'actuaire. Ce rapport consigne les points de vue préliminaires du groupe de travail et ne représente pas la position officielle de l'ICA. Il a pour but de favoriser le dialogue. Le groupe de travail analysera les observations qu'il a reçues et diffusera ensuite son rapport final.
- À l'automne de 2004, l'ICA a mis sur pied une équipe de projet chargée d'examiner certains rapports actuariels sur des régimes de retraite. Le but ultime de cet examen consiste à améliorer le soutien et les conseils fournis par l'ICA aux praticiens qui préparent ces rapports, à proposer des commentaires aux commissions de pratique chargées de la documentation des normes et, de façon générale, à promouvoir la meilleure qualité possible du travail. En août 2005, l'ICA a diffusé la version finale du rapport de l'équipe du projet d'examen des régimes de retraite.

Les documents mentionnés ci-haut sont disponibles à la section des publications du site Web de l'ICA : <http://www.actuaires.ca/publications/2005/205012f.pdf>
<http://www.actuaires.ca/publications/2005/205019f.pdf>
<http://www.actuaires.ca/publications/2005/205058f.pdf>

Nous reconnaissons les commentaires utiles à l'égard de ces documents que nous avons reçus du gouvernement du Canada à ce jour, y compris les mémoires préparés par le personnel du Bureau du surintendant des institutions financières, et nous le remercions.

Le document de consultation et le présent mémoire portent surtout sur les régimes de retraite à prestations déterminées à employeur unique. Or, les régimes de retraite interentreprises (RRIE),

en particulier ceux où les cotisations des employeurs sont directement négociées, présentent de situations et des enjeux particuliers. Nous exhortons le gouvernement à toujours tenir compte de ce caractère unique dans tous les développements législatifs et réglementaires. L'application des mêmes règles à tous les régimes n'est peut-être pas toujours appropriée.

L'ICA estime qu'il est possible et impératif de modifier le cadre législatif et réglementaire auquel sont actuellement assujettis les régimes de retraite à prestations déterminées au Canada pour accroître la sécurité des prestations et garantir la viabilité des régimes de retraite à prestations déterminées. Par conséquent, nous saluons les efforts déployés par le ministère des Finances aux fins de la préparation du document de consultation. Nous le remercions de nous donner l'occasion de faire des commentaires et des suggestions à l'égard de diverses questions importantes qui influencent les régimes de retraite de nos jours et qui pourraient façonner le cadre législatif et réglementaire appliqué aux régimes de retraite à prestations déterminées agréés en vertu de la *Loi de 1985 sur les normes de prestations de pension* (LNPP). L'ICA aidera avec plaisir le ministère des Finances et le Bureau du surintendant des institutions financières à articuler les détails des mesures qu'il recommandera au gouvernement du Canada d'adopter après le processus de consultation.

Section I : Observations générales

Outre les objectifs mentionnés dans l'introduction du présent mémoire, les observations générales suivantes nous ont aidés à élaborer nos commentaires particuliers dans la présente section au sujet des mesures proposées.

Notre système de retraite doit être modifié afin de favoriser une plus grande participation aux régimes de retraite.

Nous sommes déçus du fait que peu d'emphase ait été accordée à la nécessité d'accroître la participation aux régimes de retraite.

Selon diverses études, la participation aux régimes à prestations déterminées régresse et une moins grande proportion de travailleurs qui font leur entrée dans la population active participe à des régimes de retraite à prestations déterminées, plus particulièrement dans le secteur privé. La conversion des régimes à prestations déterminées en régimes à cotisations déterminées ou la décision de ne plus souscrire à aucun régime s'explique en partie par l'évolution du milieu des affaires et des caractéristiques, des besoins et des priorités de la population active (p. ex., davantage de postes temporaires et à temps partiel et de travailleurs autonomes). Cependant, un trop grand nombre d'employeurs ont abandonné les régimes à prestations déterminées en raison d'un contexte juridique considéré négatif (p. ex., l'incertitude au sujet de la propriété de l'excédent d'actif et les congés de cotisation) et de lois sur les régimes de retraite excessivement exigeantes (p. ex., latitude insuffisante au plan du financement, obstacles au transfert de l'actif et du passif, absence de normes uniformes sur les régimes de retraite à travers le Canada). La volatilité des coûts déclarés dans les états financiers des employeurs en vertu des normes comptables et la croissance des frais d'administration, constituent également des facteurs qui mettent de la pression sur les régimes à prestations déterminées.

Nous constatons qu'une majorité de travailleurs et leurs représentants manifestent une préférence pour les régimes à prestations déterminées en raison du niveau plus élevé de prévisibilité et de sécurité du revenu de retraite.

L'ICA est d'avis qu'une plus grande participation aux régimes de retraite, qu'il s'agisse de régimes à prestations déterminées ou de régimes à cotisations déterminées, serait avantageuse

pour la société. Elle aura ultimement pour effet de réduire le fardeau financier qu'assumeront les générations futures à l'égard de la sécurité sociale, au moment où une plus grande proportion de la population ne fera plus partie de la population active.

L'ICA partage les craintes des administrations publiques et des autorités chargées des régimes de retraite au sujet du recul au chapitre de la sécurité des prestations qui a découlé de la détérioration de la situation financière de la plupart des régimes de retraite à prestations déterminées ces dernières années. Cependant, l'ICA est préoccupé, à l'instar de la plupart des intervenants du système de retraite canadien, par la récente baisse du nombre de régimes de retraite à prestations déterminées et par le fait même du nombre d'employés représentés par ces régimes. Notre système de retraite doit faire l'objet de modifications qui encourageront le maintien et la croissance autant des régimes à prestations déterminées que des régimes à cotisations déterminées.

La participation aux régimes de retraite est trop restreinte, spécialement dans le secteur privé. Nous appuyons les objectifs du document de consultation visant à renforcer le cadre législatif et réglementaire des régimes de retraite à prestations déterminées agréés en vertu de la LNPP pour améliorer la sécurité des prestations et garantir la viabilité des régimes à prestations déterminées. Nous exhortons le gouvernement, dans l'étude de nouvelles initiatives stratégiques pour réaliser ces objectifs, à ne pas perdre de vue l'incidence négative éventuelle sur la participation aux régimes et à adopter des modifications qui n'auront pas pour effet de réduire la participation aux régimes de retraite.

Le traitement asymétrique des déficits et des excédents d'actifs n'incite pas à la prudence au chapitre du financement des régimes. Par conséquent, il exerce un effet nuisible sur la sécurité des prestations.

La propriété de l'excédent d'actif et sa répartition est une question fondamentale qui se doit d'être réglée. La solution devrait satisfaire aux besoins de la direction et des syndicats et elle devrait tenir dûment compte des risques assumés par les diverses parties.

Bon nombre d'employeurs ont hésité à financer leurs régimes de retraite à l'aide d'hypothèses actuarielles prudentes parce qu'ils considèrent que le traitement des excédents d'actif et des déficits est « asymétrique ». Dans la plupart des régimes à employeur unique, ce dernier assume les risques de financement et estime donc qu'il devrait contrôler l'utilisation des excédents d'actif, que ce soit par des congés de cotisation, le remboursement de l'excédent ou la bonification des prestations. En cas de déficit, qu'il soit en cours d'existence ou à la liquidation, les cotisations patronales sont majorées. Ainsi, s'il y a excédent d'actif, bon nombre d'employeurs sont d'avis qu'ils devraient pouvoir utiliser l'excédent comme bon leur semble. À leur avis, le traitement des déficits et des excédents d'actif deviendrait ainsi « symétrique ».

Pour leur part, les participants aux régimes ont soutenu qu'ils partagent les risques de financement et qu'à ce titre ils devraient donc être en mesure de partager les excédents d'actif. Lorsqu'un régime est liquidé et que l'employeur est incapable (ou ni même tenu dans certaines instances) de rembourser le déficit, ce sont les participants qui écopent par une réduction de leurs prestations. Même si le régime est en continuité, l'augmentation du coût qui accompagne le financement « patronal » influence de façon indirecte les salaires des participants, car cette hausse est perçue par les employeurs comme un élément du « coût de la main-d'œuvre ». En outre, dans certains régimes, les participants partagent directement le coût des déficits permanents par le biais de rajustements des taux des cotisations salariales. Pour ces motifs, bon

nombre de participants estiment qu'ils partagent les déficits et le coût de leur financement, et qu'ils devraient donc être autorisés à partager les excédents d'actif.

Les promoteurs de régimes tentent de prévoir de façon raisonnable les coûts et ils ne sont pas disposés à verser des cotisations à des régimes de retraite lorsqu'ils estiment ne pas être dédommagés convenablement pour les risques qu'ils assument. Par ailleurs, les participants s'attendent d'obtenir une garantie raisonnable du versement des prestations promises. Ces objectifs peuvent être atteints en favorisant la discussion de ces questions entre les intervenants pour trouver un terrain d'entente sur le juste équilibre à atteindre. L'ICA a déjà lancé une initiative dans ce but et aimerait bien bénéficier de l'appui et de la participation du secteur public.

Il serait préférable d'améliorer la coordination entre les organismes canadiens aux fins de l'élaboration de normes sur les régimes de retraite.

La Régie des rentes du Québec et l'Association canadienne des organismes de contrôle des régimes de retraite (ACOR) ont également diffusé des documents de consultation portant sur le financement des régimes de retraite. Nous avons l'intention de maintenir une étroite collaboration avec la Régie et toutes les autres autorités législatives au Canada dans la mise en place d'un meilleur système de régime de retraite, plus particulièrement dans le domaine du financement. Pour assurer l'efficacité et éviter de perpétuer des normes de pension disparates, nous préférons de loin une consultation et des modifications coordonnées.

Section II : Observations particulières

Dans cette section, nous formulons des observations à l'égard de chacune des questions spécifiques soulevées dans le document de consultation.

A. Excédent d'actif

Éléments dissuasifs / Obstacles au financement adéquat

Le document de consultation voit juste en identifiant l'incertitude entourant la propriété des excédents d'actif et les règles fiscales au nombre des éléments dissuasifs et des obstacles importants qui empêchent les promoteurs de se constituer un coussin de financement.

Ainsi que nous l'avons mentionné dans nos observations générales, le traitement asymétrique des déficits et des excédents d'actif ne favorise pas le financement prudent des régimes. La prudence dans l'établissement des hypothèses d'évaluation est une source importante d'excédents d'actif à long terme pour les régimes de retraite et permet d'offrir aux participants la sécurité des prestations.

L'incertitude entourant la propriété des excédents d'actif constitue pour les promoteurs un facteur de dissuasion important au financement de leur régime au-delà des exigences minimales. S'ils ne peuvent accéder aux fonds des excédents d'actif ou s'ils doivent les partager avec les participants, ils auront davantage tendance à abaisser les marges de prudence dans leur politique de financement. Beaucoup de promoteurs ont déjà réagi de cette façon dans le contexte actuel.

À notre avis, le fait de clarifier la propriété des excédents d'actif sera avantageux tant pour les promoteurs que pour les participants. La propriété des excédents d'actifs est une question juridique qui devrait être abordée, dans le cas des régimes de retraite privés, en fonction du cadre réglementaire plutôt que devant les tribunaux.

Le mécanisme de règlement des différends au sujet de la répartition des excédents d'actif

En établissant une réclamation aux excédents d'actif, nous constatons que l'exigence d'obtenir un consentement distinct pour les deux catégories de bénéficiaires pourrait causer des problèmes dans certaines situations. Le fait d'exiger des consentements distincts pourrait donner un pouvoir disproportionné à une catégorie de bénéficiaires par rapport à une autre (p. ex., dans un régime immature, l'opposition de quelques participants non actifs pourrait annuler le consentement d'une grande majorité de l'ensemble des participants et le contraire dans un régime fermé avec quelques membres actifs seulement). Nous sommes d'avis que les critères de consentement soient appliqués à tous les bénéficiaires à titre collectif et non séparément à chaque catégorie de bénéficiaires. Le gouvernement du Canada pourrait vouloir examiner le modèle du Québec en vertu duquel une proposition de distribution de l'excédent est réputée acceptée à moins que 30 % ou plus de tous les bénéficiaires s'y opposent par écrit.

Nous constatons que certains observateurs ont critiqué l'exigence de maintenir une réserve pour éventualités correspondant à 25 % du passif de solvabilité tant que le régime est en continuité. Compte tenu de la nature volatile de la situation du financement d'un régime de retraite, nous sommes d'accord avec l'idée qu'une réserve pour éventualités permettrait de garantir la sécurité continue des prestations pour les bénéficiaires, mais la présence d'une réserve trop importante pourrait créer un incitatif à mettre fin à un régime pour retirer un excédent plus élevé. L'ICA serait heureux de prendre part aux discussions au sujet d'une norme adéquate à l'égard de la réserve pour éventualités.

Nous ne croyons toutefois pas qu'il serait suffisant d'améliorer le mécanisme de règlements des différends, en soi, pour faire en sorte que les promoteurs n'hésitent plus à mieux financer les régimes de retraite, en particulier compte tenu des exigences rigoureuses au titre du consentement des participants. Il faudrait trouver une solution plus globale pour supprimer l'incertitude entourant la propriété de l'excédent d'actif et régler « l'asymétrie » perçue.

Répartition à la terminaison partielle

La décision rendue dans l'affaire Monsanto a créé de l'incertitude et c'est un des facteurs qui dissuade les promoteurs de se constituer un coussin de financement. L'exigence de répartir l'excédent d'actif à la terminaison partielle nuit non seulement à la sécurité des autres participants, mais elle crée aussi des inégalités entre les divers participants.

- Les participants touchés par une terminaison partielle auront inévitablement une part plus grande ou plus petite de l'excédent d'actif que les participants à la terminaison intégrale, si jamais il y a une telle terminaison.
- Les retraités sont rarement inclus dans une terminaison partielle, même s'ils peuvent être des retraités qui auraient fait partie du groupe touché avant de prendre leur retraite.
- L'existence d'un excédent d'actif dans un régime à prestations déterminées à une date donnée est habituellement attribuable aux taux d'intérêt, aux rendements des marchés boursiers ou à des compressions des effectifs. Dans l'optique des participants, il s'agit surtout d'une question de hasard.

Nous comprenons que l'interprétation donnée par le BSIF de la LNPP est à l'effet que les droits des participants à la terminaison partielle n'incluent pas la distribution de l'excédent d'actif. Nous estimons que l'interprétation du BSIF, si elle n'est pas codifiée dans le droit, pourrait être contestée devant les tribunaux. En outre, il s'est avéré très difficile d'interpréter en pratique ce

qui constitue une terminaison partielle. Ainsi, nous sommes d'accord avec l'idée d'éliminer les terminaisons partielles. Cela permettrait non seulement d'éliminer la question de la distribution de l'excédent d'actif à la terminaison partielle, mais également d'éliminer le fardeau administratif et financier lié aux terminaisons partielles.

B. Financement

Lettres de crédit

Nous appuyons cette mesure en raison de la marge de manœuvre supplémentaire qu'elle offre au titre du financement, sans porter atteinte à la sécurité des prestations accumulées par les participants au régime. Elle permet également aux employeurs de réduire les effets potentiellement négatifs de l'asymétrie entre le déficit et l'excédent d'actif. En outre, elle accorde une plus grande latitude aux employeurs au titre de l'utilisation et de la gestion des flux de trésorerie; il s'agit de facteurs importants dans le contexte actuel de concurrence mondiale et de lutte pour l'accroissement de l'efficacité.

La permission d'utiliser une lettre de crédit comme instrument financier pour garantir les paiements d'amortissement de solvabilité constituerait un facteur positif, mais seulement pour quelques régimes. Les lettres de crédit ne constitueront pas une option attrayante pour bon nombre d'employeurs en raison des nombreux aspects négatifs, notamment les frais d'établissement et les frais récurrents, les répercussions sur la ligne de crédit, et la complexité. Par conséquent, il ne serait pas approprié d'utiliser ce changement pour justifier l'augmentation du niveau de financement des régimes de retraite.

À notre avis, le recours aux lettres de crédit est un moyen d'offrir la sécurité provisoire des prestations. Nous n'en recommandons pas l'utilisation pour remplacer le financement adéquat d'un régime. Afin de garantir que le risque lié à la sécurité des prestations soit réduit au minimum, nous recommandons que des restrictions raisonnables soient imposées sur l'utilisation des lettres de crédit, par exemple :

- Le recours aux lettres de crédit pourrait être limité pour couvrir les paiements requis aux fins de l'amortissement des déficits de solvabilité.
- Étant donné que les lettres de crédit seront réputées être des éléments d'actif du régime, vous voudrez peut-être envisager la possibilité d'établir une limite en dollar ou en pourcentage sur la partie du déficit de solvabilité qui peut être appuyée par la lettre de crédit, semblable aux limites imposées à l'égard d'autres investissements autorisés dans la caisse de retraite.
- Les lettres de crédit devraient demeurer en vigueur à moins qu'elles ne soient réduites ou annulées par le versement d'une cotisation équivalente dans la caisse de retraite ou la présence d'un excédent d'actif sur une base de solvabilité.

Prolonger à 10 ans la période d'amortissement des déficits de solvabilité

Selon nous, la suffisance de l'actif sur une base de solvabilité du régime est le critère ultime de sécurité. En supposant que le traitement asymétrique des déficits et des excédents d'actif est réglé, la période d'amortissement actuelle, soit cinq ans, établit un équilibre adéquat entre l'objectif d'un financement intégral sur une base de solvabilité dans un délai raisonnablement court et celui d'offrir une période suffisamment longue pour permettre aux gains actuariels d'éliminer les autres obligations de financement. Nous croyons aussi qu'une période d'amortissement plus longue conviendrait davantage si une provision pour écarts défavorables

pour tenir compte du non-appariement de l'actif et du passif était intégrée au calcul du passif de solvabilité (tel que proposé récemment par la Régie des rentes du Québec).

Nous appuyons toutefois l'idée de mesures provisoires, par exemple, le prolongement de la période de financement de solvabilité à 10 ans, pour aider les promoteurs des régimes ayant subi des déficits de solvabilité considérables suite aux événements économiques récents. Au nombre des situations et règles suggérées pour permettre la prolongation de la période d'amortissement du financement de solvabilité, mentionnons les suivantes :

- La valeur de l'actif sur base de solvabilité devrait être mesurée à la valeur du marché.
- Le passif généré par les modifications du régime serait financé sur une période de cinq ans.
- Les pertes actuarielles sur une base de solvabilité seront financées sur la période la plus longue de cinq ans et du nombre d'années qu'il reste dans le calendrier de financement de 10 ans.
- Un avis écrit à l'intention des participants les avisant qu'une demande de prolongation de la période d'amortissement a été déposée ainsi que l'instruction qui leur est donnée de soumettre leurs commentaires ou questions au sujet de la demande à la fois à l'employeur et au surintendant.
- Les sociétés sous le régime de la LACC ou la LFI doivent obtenir le consentement des participants ou des syndicats.

Solutions de remplacement à l'assouplissement des exigences de financement

Conformément aux propositions formulées dans le document de consultation, le concept d'un fonds secondaire spécial pourrait être envisagé comme solution de rechange à l'assouplissement des exigences de financement. Ce concept se présente comme suit :

- (a) Un fonds secondaire spécial serait créé, qui serait dissocié de la caisse de retraite principale et de l'actif général de l'employeur. Le régime de retraite pourrait avoir accès en priorité à cette caisse secondaire, devant les autres créanciers en cas d'insolvabilité de l'employeur, jusqu'au montant requis pour satisfaire les obligations concernant le versement des prestations de retraite de base.
- (b) L'employeur peut effectuer un paiement d'amortissement supplémentaire requis en vertu de l'évaluation de solvabilité dans une caisse secondaire. Les autres paiements d'amortissement (c'est-à-dire ceux requis aux termes de l'évaluation de continuité), la cotisation d'exercice de l'employeur et les cotisations salariales continueraient d'être versées dans la caisse de retraite principale.
- (c) En cours d'existence du régime, les sommes conservées dans la caisse secondaire pourraient être remboursées au promoteur du régime dans la mesure où l'actif du régime conservé dans la caisse de retraite principale représente le montant le plus élevé entre (i) la provision actuarielle sur une base de continuité et (ii) le passif de solvabilité.
- (d) Dans le cas de la liquidation d'un régime, les sommes conservées dans la caisse secondaire pourraient être remboursées au promoteur du régime dans la mesure où elles ne sont pas nécessaires pour couvrir l'excédent du passif de liquidation sur l'actif de la caisse de retraite principale.

- (e) L'actif conservé dans la caisse secondaire est pris en compte dans la valeur de l'actif aux fins de l'évaluation actuarielle.
- (f) Cette caisse secondaire pourrait également être utilisée par les promoteurs de régimes qui désirent verser des cotisations supérieures aux cotisations minimales exigées en vertu de l'évaluation de continuité (p. ex., aux fins de la constitution volontaire d'une provision pour écarts défavorables).

L'instauration d'un tel mécanisme de financement secondaire augmenterait la sécurité des prestations et fournirait un outil qui permettrait de réduire le risque de variations importantes des cotisations futures. Nous recommandons au ministère des Finances d'envisager la possibilité d'appliquer ce concept. Nous reconnaissons que des modifications pourraient devoir être apportées aux lois fiscales afin de respecter ce concept.

À titre de solution de remplacement pour un fonds secondaire spécial, nous proposons également d'envisager l'instauration d'une comptabilité distincte à l'égard des paiements d'amortissement supplémentaires requis en vertu de l'évaluation de solvabilité. Aux termes de cette approche, les cotisations supplémentaires seraient déposées et investies dans la caisse de retraite principale, mais elles seraient comptabilisées séparément. La loi prévoirait explicitement l'application des conditions (c), (d), (e) et (f) ci-dessus au compte distinct.

L'ICA serait tout à fait disposé à participer aux discussions que tiendrait le ministère des Finances et le BSIF au sujet des détails d'application touchant les instruments financiers garantis, la caisse secondaire ou la comptabilité distincte.

Même si nous appuyons le recours à un instrument financier pour garantir les paiements de solvabilité et que nous proposons d'envisager la constitution d'une caisse secondaire et d'entreprendre des démarches comptables distinctes, ces changements ne devraient pas être perçus comme suffisant pour atténuer les problèmes actuels liés à l'incertitude en matière de propriété de l'excédent. Les méthodes de financement conventionnelles, jumelées à l'allègement de ces problèmes, constituent une meilleure solution de rechange.

Communication de renseignements sur le financement

Nous sommes d'accord avec l'idée de communiquer plus de renseignements aux participants au sujet de la situation financière du régime, des décisions en matière de financement et des congés de cotisations en autant qu'ils soient utiles et qu'ils ne génèrent pas de frais administratifs excessifs. Cette information pourrait être communiquée par le biais de l'état annuel sur le régime de retraite; elle pourrait aussi être affichée dans le site Web du promoteur ou transmise d'une autre façon.

Nous appuyons l'idée que les promoteurs préparent un énoncé de la politique de provisionnement de leur régime de retraite. Ainsi qu'il est suggéré dans le document de consultation, une politique de provisionnement devrait expliquer l'approche du promoteur à l'égard du financement du régime, sur une base tant de continuité que de liquidation, la politique du promoteur sur les congés de cotisations et d'autres questions, par exemple, les risques clés auxquels fait face le régime et la mesure dans laquelle ces risques sont pris en compte dans une provision pour écarts défavorables.

C. Annulation des amendements

Il y a d'autres approches qui pourraient être envisagées pour améliorer la sécurité des prestations. Un seuil de solvabilité prescrit pour l'annulation des amendements est arbitraire. Une disposition

d'annulation pourrait être trop restrictive pour les promoteurs de régimes et pénaliser les participants. Nous appuyons plutôt l'adoption d'un financement minimal raisonnable de solvabilité associé à l'établissement de priorités pour annuler rétroactivement les amendements qui ne sont pas entièrement financés à la liquidation et à la communication claire aux participants des déficits de solvabilité et des prestations susceptibles d'être à risque. Une mesure additionnelle de protection pourrait consister à obliger les promoteurs à financer annuellement la valeur des prestations versées pendant l'année relative aux nouveaux amendements jusqu'à ce que le déficit de solvabilité généré par les amendements soit entièrement financé.

Si la notion d'un seuil de solvabilité prescrit est maintenue, il faudrait autoriser l'amélioration des prestations si le promoteur verse immédiatement une cotisation additionnelle pour maintenir le seuil de solvabilité du régime au niveau prescrit (ou pour financer intégralement le passif additionnel, s'il est inférieur).

Nous suggérons d'appliquer différemment la disposition d'annulation des amendements dans le cas des régimes de retraite établis récemment. Par exemple, les nouveaux régimes pourraient être exemptés de se conformer au seuil prescrit de solvabilité pendant les cinq premières années de leur existence.

Enfin, la disposition d'annulation ne devrait pas créer des incertitudes inutiles pour un promoteur et un syndicat qui envisagent d'améliorer le régime, en particulier dans le contexte des négociations collectives. À l'heure actuelle, les ratios de solvabilité peuvent évoluer rapidement, d'un mois à l'autre et même d'une journée à l'autre. Dans la plupart des cas, le moment d'une modification est déterminé au préalable (c.-à-d., avant que le ratio de solvabilité ne puisse être déterminé) et repose sur certaines considérations autres que le ratio de solvabilité en vigueur à cette date. Une solution de rechange proposée consiste à permettre de déterminer le ratio de solvabilité d'un régime, aux fins de respecter un ratio prescrit pour les améliorations au régime, à l'aide d'une valeur « lissée » de l'actif et une valeur « lissée » du passif de manière à supprimer les anomalies découlant d'une évaluation « à un moment précis ». Une autre solution de rechange consiste à simplement déterminer le critère en fonction de la plus récente situation de solvabilité déclarée au moment où le syndicat accepte la bonification des prestations.

D. Financement intégral à la terminaison d'un régime

Nous sommes d'accord avec la proposition visant à exiger le financement intégral des régimes de retraite à la terminaison. À l'instar de ce qui est autorisé sous d'autres juridictions (p. ex., en Ontario), le financement intégral pourrait se faire sous forme d'un paiement forfaitaire ou de paiements spéciaux payables une fois l'an à l'avance pour une période maximale de cinq ans à compter de la date d'entrée en vigueur de la liquidation.

En ce qui a trait aux promoteurs financièrement vulnérables qui décident de mettre fin à leur régime tout en demeurant en affaires, le gouvernement du Canada pourrait envisager la possibilité de prolonger à 10 ans la période de financement, mais à condition d'obtenir le consentement des participants ou du syndicat.

Il est mentionné dans le document de consultation que le public a fortement appuyé le concept de financement intégral à la terminaison dans le cadre d'une consultation menée par le gouvernement en 2001. Néanmoins, certains promoteurs pourraient s'opposer à cette mesure à moins qu'elle ne soit assortie du règlement des questions de la propriété de l'excédent d'actif et du traitement asymétrique des déficits et des excédents d'actif à la satisfaction de tous les

intervenants. Nous avisons donc le gouvernement de ne pas instaurer cette mesure sans se pencher aussi sur l'ensemble des considérations connexes d'ordre public relatif à ces enjeux.

Les régimes de retraite à cotisations négociées et à prestations déterminées devraient être exonérés de cette exigence lors de la liquidation car, par définition, les cotisations à ces régimes se limitent aux taux négociés.

E. Fonds de garantie des prestations de retraite

Pour qu'un fonds de garantie des prestations de retraite soit viable à long terme, le prix de la protection doit être juste et équitable pour chacun des promoteurs de régime. À cette fin, la prime de la garantie doit prendre en compte à tout le moins les trois facteurs suivants :

- la santé financière du promoteur;
- le degré de sous-financement du régime; et
- le non-appariement de l'actif et du passif du régime.

Même si l'établissement d'un fonds de garantie possède certains avantages au plan conceptuel, il serait difficile à notre avis de le mettre en œuvre, et ce pour diverses raisons. Par exemple, il serait difficile d'évaluer la santé financière d'un promoteur, en particulier si ce promoteur est une société privée. Le fait d'ignorer ce facteur important dans la détermination de la prime pénaliserait de manière injuste et anticompetitive les promoteurs qui présentent un faible risque de faillite. Ceux-ci percevraient les primes comme une autre taxe servant à subventionner les régimes sous-financés de promoteurs en situation financière précaire et ils seraient ainsi incités à mettre fin à leur régime à prestations déterminées si les primes sont excessives.

Nous pensons que le gouvernement pourrait mieux orienter ses efforts, du moins pour le moment, à l'amélioration du cadre de financement des régimes de retraite privés, diminuant du coup le besoin d'une protection appuyée par le gouvernement. Une solution législative à l'égard de la question de la propriété de l'excédent d'actif et l'intégration au calcul du passif de solvabilité d'une provision pour écarts défavorables pour tenir compte du non-appariement entre l'actif et le passif pourraient s'avérer à long terme une solution de rechange préférable à l'établissement d'un fonds de garantie des prestations de retraite. Ainsi, la probabilité que les promesses de prestations soient tenues serait augmentée, avant même d'envisager de les assurer comme solution de dernier recours.

Cependant, dans l'éventualité de l'établissement d'un fonds de garantie des prestations de retraite, il faudra peut-être couvrir tous les régimes de retraite canadiens et non seulement les régimes sous juridiction fédérale afin de mieux répartir le risque et de mieux favoriser une concurrence équitable.

Conclusion

Le document de consultation est un signe positif que le gouvernement du Canada est déterminé à améliorer la sécurité des prestations des régimes de retraite et à garantir la viabilité des régimes à prestations déterminées.

Le système de financement actuel qui s'applique aux régimes de retraite à prestations déterminées peut et doit être amélioré. Toute révision apportée aux règles de financement doit tenir compte de la nature volontaire de ce genre de régimes. L'ICA offre son aide pour la mise au point de ces règles. Comme nous l'avons mentionné à la section précédente, nous encourageons également le gouvernement du Canada à envisager des solutions de rechange pour inciter les

employeurs à maintenir et à améliorer le financement de leurs régimes de retraite à prestations déterminées.

Nous sommes convaincus qu'il est possible d'adopter des changements législatifs pertinents pour mettre en œuvre un cadre qui réduira les problèmes actuels au chapitre de l'asymétrie entre les déficits et les excédents d'actif et, par conséquent, qui favorisera un meilleur contexte pour la viabilité à long terme des régimes de retraite à prestations déterminées. Nous encourageons le Bureau du surintendant des institutions financières, le gouvernement du Canada, les autres organismes de réglementation des régimes de retraite et les diverses administrations publiques du Canada à unir leurs efforts pour définir de nouvelles normes améliorées en matière de régime de retraite qui tiennent compte du besoin d'une plus grande participation aux régimes de retraite, des risques assumés par les divers intervenants et des préoccupations des participants au sujet de l'amélioration de la sécurité. L'ICA accepterait avec empressement de prendre part aux discussions portant sur ces enjeux cruciaux.